

Widerspruch zum unter TOP 13 der Sitzung der Gemeindevertretung vom 16.12.2010 gefassten Beschluss

Hier: Beschlussvorschlag des Beraters des IM M/V zur Aufgabe der Amtsfreiheit der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen

Sehr geehrter Herr Christian Schmiedeberg,

gemäß §§ 33 Abs. 1 Kommunalverfassung M-V (KV M-V) widerspreche ich dem unter TOP 13 der Sitzung vom 16.12.2010 gefassten Beschluss hinsichtlich der Aufgabe der Amtsfreiheit der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen und der Zuordnung der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen an das Amt Klützer Winkel.

Begründung:

I. Zur Rechtmäßigkeit des Beschlusses

Der Beschluss der Gemeindevertretung vom 16.12.2010 zum TOP 13 nimmt einen Beschlussvorschlag eines Beraters, Herrn Sönke Jändling, des Innenministeriums M-V auf. Dieser wurde durch Beschluss der Gemeindevertretung beauftragt und auf Vorschlag des Abteilungsleiters für Kommunale Angelegenheiten im Innenministerium M-V, Herrn Lappat, und der Landrätin des Landkreises Nordwestmecklenburg, Frau Hesse, zur Beratung empfohlen. Im Beratervertrag vom 11.11.2010 wurde unter Pkt. 1 vereinbart:

„Herr Jändling übernimmt die Aufgabe, durch Gespräche vor Ort den Versuch zu unternehmen, eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit innerhalb der Organe der Gemeinde wieder herzustellen."

In seinem am 19.11.2010 gefertigten und am 30.11.2010 in einer Beratung bei der Landrätin den anwesenden Gemeindevertretern vorgestellten Bericht nennt er zwei große Problembereiche.

a) Das ist zum einen die Gemeindeverwaltung. In einer Gemeinde von der Größe Boltenhagens ist es schwierig, eine leistungsfähige Verwaltung in der erforderlichen Personalstärke und mit ausreichend spezialisierten Mitarbeitern vorzuhalten. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bürgermeister über keine Fachkenntnisse einer Kommunalverwaltung verfügt.
b) Und zum anderen ist es das gestörte Verhältnis zwischen der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister.



Zu den genannten Problembereichen bleibt festzustellen, dass

a) die Anstrengungen des Bürgermeisters die Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch Fortbildungsmaßnahmen, ein Personalkonzept sowie einer Organisationsuntersuchung zu erhöhen bzw. mindestens zu erhalten, sind durch Beschlüsse und Maßnahmen der Gemeindevertretung verhindert worden. Erschwerend kommt hinzu, dass dem Stellenplan entsprechende Einstellungen durch die Gemeindevertretung als Verstoß gegen die Haushaltssatzung ausgelegt wurden und ständig Anträge auf Einleitung von Disziplinarverfahren gegen den Bürgermeister die Leitungstätgkeit des Bürgermeisters behinderten. Fortbildungsmaßnahmen in Vorbereitung der Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts und Rechnungswesen wurden durch Gemeindevertreter in der Öffentlichkeit kritisiert. Vorschläge des Bürgermeisters zur Sicherung der Umsetzung des NKHR durch befristete Einstellung eines Mitarbeiters wurden durch die Gemeindevertretung abgelehnt. Alternativvorschläge wurden durch die Gemeindevertretung jedoch nicht gemacht. Selbst Fortbildungsangebote an die Gemeindevertreter zur Einführung des NKHR wurden durch die Gemeindevertretung nicht angenommen. In der Haushaltssatzung 2010 wurden durch die Verwaltung Investitionsmaßnahmen für die Erneuerung der Tarnewitzer Chaussee, der Brücke über den Tarnewitzer Bach, der Erschließung des Mariannenweges und des Ausbaus des Schulsportplatzes vorgeschlagen. Das sind vier umfangreiche Investitionsmaßnahmen die bereits die volle Leistungsfähigkeit der Verwaltung gefordert hätten. Durch den Finanzausschuss wurden weitere Investitionsmaßnahmen vorgeschlagen. Dazu gehörten der Ausbau des Robert-Blum-Platzes, die Gestaltung des Kirchberges (Maßnahme 2007 gestrichen) sowie die Erneuerung des Ostseeringes. Es waren also mindestens sieben hochwertige Investitionsmaßnahmen im Straßen – und Wegebau vorgesehen. Des Weiteren waren noch Maßnahmen für die maritime Begegnungsstätte und umfangreiche Bauleitplanungen notwendig (B-Plan 11 A, 12, 6 A, 6 B, 9, 16 etc.). Diese Anforderungen hätten auch eine größere leistungsfähigere Verwaltung an die Grenze der Leitungsfähigkeit gebracht.
Weder im Prüfbericht des Gemeindeprüfungsamtes, noch im Rahmen der Organisationsuntersuchung wurde die fachliche Eignung des Bürgermeisters in Frage gestellt. Im Prüfbericht wurden Mängel genannt, die in der Verwaltung seit mehreren Jahren bestehen. Die Ursachen dieser Mängel liegen weit vor dem Beginn der Amtszeit des jetzigen Bürgermeisters (2007). Lediglich durch Gemeindevertreter wurden immer wieder angeblich fachliche Defizite des Bürgermeisters behauptet.
Die vielfach beantragten Disziplinarverfahren der Gemeindevertretung wegen angeblicher Verstöße des Bürgermeisters gegen Satzungen bzw. Vereinbarungen führten lediglich in einem Fall zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens (Dienstwagen). Dieses Verfahren wurde erweitert wegen der Einlegung einer Berufung entgegen des Beschlusses der Gemeindevertretung (Arbeitsrechtsstreit Dietrich). Das Disziplinarverfahren ist gegenwärtig ausgesetzt und es gilt die Unschuldsvermutung. Das hindert jedoch nicht einzelne Gemeindevertreter daran sich in der Öffentlichkeit dazu zu äußern und/oder unter Verstoß der Verschwiegenheitspflicht der Presse vertrauliche Unterlagen zuspielten. Die Ursachen für die genannten Mängel sind also eher in einer Schlechtleistung der Gemeindevertretung zu sehen.



b) Das gestörte Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister ist zweifellos ursächlich für die festgestellten Mängel. Hier wird jedoch fälschlicherweise die Schud ausschließlich beim Bürgermeister gesehen.
Der Bürgermeister hat in mehreren Fällen bei festgestellten Rechtsverstößen durch die Beschlüsse der Gemeindevertretung Widerspruch eingelegt und teilweise Beanstandungen der Beschlüsse der Unteren Rechtsaufsichtsbehörde mitgeteilt. In keinem einzigen Fall ist ein Widerspruch bzw. eine Beanstandung durch die Untere Rechtsaufsichtsbehörde ihrerseits beanstandet worden. Der Bürgermeister hat keinerlei Handlungsspielraum bei der Feststellung von Rechtsverstößen. Er unterliegt einer gesetzlichen Pflicht bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse der Gemeindevertretung.
In der Arbeitsrechtsstreitangelegenheit Dietrich habe ich bei allen Widersprüchen und Beanstandungen darauf hingewiesen, dass die Beschlüsse der Gemeindevertretung das Wohl der Gemeinde gefährden. Die Gemeindevertretung hat 2006 beschlossen, die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruptionen in der Landesverwaltung M-V für die Gemeinde zu übernehmen. Nach Nr. 5 der Verwaltungsvorschrift sind arbeitsrechtliche Verfahren in Fällen der Korruption auch unterhalb der Strafbarkeitsschwelle mit Nachdruck und unter besonderer Beachtung des Beschleunigungsgebotes zu betreiben. Zur Vermeidung des „bösen Scheins" kann es nicht im Interesse der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen liegen, die Mitarbeiterin unbehelligt zu lassen, die den Verdacht zur Beihilfe des Abrechnungsbetruges auf sich gezogen hat.
Das durch das Arbeitsgericht Schwerin gesprochene Urteil entspricht keinesfalls ständiger Rechtssprechung des Landesarbeitsgerichtes Rostock. Zur Vermeidung von Wiederholungen nehme ich auf die Stellungnahme des Innenministeriums M-V (Mail vom 15.12.2009) und die Stellungnahme der Geschäftsführerin des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Bezug.

Die von den Gemeindevertretern genannten Beispiele für das gestörte Verhältnis zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung entspringen also rein subjektiven Gründen und sind nicht geeignet einen so wichtigen Schritt wie die Aufhebung der Amtsfreiheit der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen zu rechtfertigen. Die Handlungen der Gemeindevertretung gefährden das Wohl der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen.

Herr Jändling nennt vier Lösungsmöglichkeiten:

1. Die Bestellung eines Beauftragten durch die Rechtsaufsichtsbehörde gemäß § 83 KV sowohl für den Bürgermeister als auch für die Gemeindevertretung.
2. Einleitung eines Abwahlverfahrens gegen den Bürgermeister gemäß §§ 20, 32 KV
3. Anschluss an ein Amt gemäß § 125 KV. Die KV lässt im Übrigen eine eigene Verwaltung nur in Gemeinden ab 5.000 Einwohnern zu (§ 125 Abs. 4).
4. Die vom Bürgermeister vorgeschlagene Übertragung von Verwaltungsaufgaben an ein Amt (Verwaltungsgemeinschaft), ist nach Rechtsauffassung des Innenministeriums nicht möglich.

Bereits am 06.12.2010 erfolgte durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung die Festsetzung der Tagesordnung für die Sitzung der Gemeindevertretung am 16.12.2010. Die Ladungsfrist wurde eingehalten (08.12.2010).



Der Vorsitzende hat umfassende Aufgaben im Zusammenhang mit der Einberufung, Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen der Gemeindevertretung (vgl. § 29 KV M-V). Sie ist, unter Beachtung des Zuständigkeitsbereiches der Gemeindevertretung aufzustellen. Es muss sich daher um wichtige Gemeindeangelegenheiten handeln.

Die Ladungsfristen haben nicht nur den Zweck, den Gemeindevertretern durch eine rechtzeitige Terminplanung die Teilnahme zu ermöglichen. Sie sollen insbesondere auch eine angemessene inhaltliche Vorbereitung auf die Sitzung ermöglichen (vgl. OVG Greifswald, Az. 1 M 163/94 vom 02.09.1994).

In Vorbereitung auf die Beratung zum TOP 13 bzw. in der Beratung selbst erfolgte keine Diskussion der anderen Lösungsmöglichkeiten.

Gemäß § 29 Abs. 5 ist die Öffentlichkeit in den Sitzungen der Gemeindevertretung ein grundlegender Verfahrensgrundsatz des Kommunalverfassungsrechts. Er verfolgt das Ziel, die Arbeit der Gemeindevertretung für die Einwohner transparent zu machen und damit nicht nur **Information**, sondern auch **Kontrolle** zu gewährleisten (vgl. Schweriner Kommentar zur KV M-V, Rz. 19 zum § 29).

Zitat Rz. 20 (VGH Mannheim):

„ Die Sitzungsöffentlichkeit diene nicht nur dazu, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu unterhalten sowie die Volksverbundenheit der Verw zu gewährleisten. Im Vordergrund stehe vielmehr die Funktion, dem Gemeindebürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaft und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachliche Kritik sowie für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen. Zugleich unterziehe der Grundsatz der Öffentlichkeit die GemV der allg. Kontrolle der Öffentlichkeit und trage so dazu bei, einerseits der Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung vorzubeugen und andererseits bereits den Anschein zu vermeiden, dass „hinter verschlossenen Türen" unsachliche Motive für die Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten (VGH Mannheim, DVBl. 1992, 981, 982; zur Öffentlichkeit v. Sitzungen vgl. auch Gentner, KommP MO 1992, 40). Die öffentliche Behandlung eines TOP muss sich in der Regel nicht nur auf die Beschlussfassung, sondern auch auf die vorangehende Beratung erstrecken (VGH Mannheim NVwZ-RR 2001, 462, 463)."

Im § 16 KV M-V ist die Unterrichtung der Einwohner bei allgemein bedeutsamen Angelegenheiten, bei wichtigen Planungen und Vorhaben, die von der Gemeinde durchgeführt werden geregelt.

Die Verpflichtung zur Unterrichtung setzt allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde voraus. Die Wichtigkeit der Frage der Amtsfreiheit der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen wurde bereits bejaht durch die Aufnahme der Angelegenheit auf die Tagesordnung (vgl. § 29 KV M-V).
Die Einwohner sollen möglichst frühzeitig über die Grundlagen, Ziele und Auswirkungen der Planungen und Vorhaben unterrichtet werden. Ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Da der in Frage stehende Tagesordnungspunkt bereits, ohne Beachtung des § 16 KV M-V, auf der Tagesordnung der Sitzung der Gemeindevertretung vom 16.12.2010 stand, war den



Einwohnern jegliche Form der Beteiligung durch Fragen, Vorschlägen oder Anregungen in dieser wichtigen Angelegenheit genommen, da die Hauptsatzung der Gemeinde dies ausdrücklich ausschließt.

Die Einwohnerfragestunde ist nicht Teil der Gemeindevertretersitzung, da sie vor der offiziellen Eröffnung der Sitzung durchgeführt wird. Die Freiheit der Gemeindevertretung, vom Dialog mit Dritten während der Entscheidungsphase abzusehen, darf nicht eingeschränkt werden. Im vorliegenden Fall waren die Einwohner jedoch auch von der Meinungsbildungs- und Willensbildungsphase in dieser wichtigen Gemeindeangelegenheit ausgeschlossen.

Insbesondere die Diskussion der weiteren Lösungsvorschläge hätte durch die Bürgerbeteiligung in Form einer Einwohnerversammlung einen Beitrag zur Meinungs- und Willensbildung leisten können. Durch die Terminkette von der Vorstellung des Ergebnisses am 30.11.2010, der Festsetzung der Tagesordnung am 06.12.2010, der Einhaltung der Ladungsfrist mit dem Versenden der Unterlagen am 08.12.2010 und schließlich der Beschlussfassung am 16.12.2010 wurde hier gegen Grundlagen des kommunalen Verfassungsrechtes verstoßen. Gemäß § 1 der KV M-V sind die Gemeinden eine wesentliche Grundlage des demokratischen Staates, sie fördern in freier Selbstverwaltung das Wohl ihrer Einwohner. Ohne funktionsfähige kommunale Selbstverwaltung ist das Leitbild vom „mündigen Bürger" ebenso wenig erreichbar, wie von der „bürgernahen Verwaltung" (Höhlein in KVR RP, § 1, 1.22).

II. Unwirksamkeit des Beschlusses wegen Verstoß gegen Mitwirkungsverbote

Dem Beschluss ist des Weiteren zu widersprechen, da mehrere Verstöße gegen die Mitwirkungsverbote gemäß § 24 KV M-V vorliegen.

1. An der Beratung und Abstimmung nahm der Gemeindevertreter Wilfried Nix teil. Herr Nix ist als Vorarbeiter (Leiter des Bauhofes) in der Gemeindeverwaltung Ostseebad Boltenhagen tätig. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V dürfen Gemeindevertreter weder beratend noch entscheidend mitwirken oder sonst tätig werden, wenn die Entscheidung ihnen selbst oder ihren Angehörigen im Sinne von § 20 Abs. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann.

   Hierzu heißt es im Schweriner Kommentar zur KV M-V zu § 24 Rz. 8 und 9: „Weiter liegt ein unmittelbarer Vorteil oder Nachteil vor, wenn dieser durch den Vollzug des Beschlusses ausgelöst wird (Uckel, KommP MO 1993, 80, 81). Der Eintritt eines unmittelbaren Vorteils oder Nachteils muss, um ein Mitwirkungsverbot auszulösen, nicht bereits feststehen. Vielmehr reicht die Möglichkeit aus, dass ein solcher eintreten kann, da bereits in diesem Fall der „böse Schein" (s.o. Rz. 1) entsteht. Zu fordern ist aber mehr als eine bloße Spekulation; der Eintritt des Vorteils oder Nachteils muss nach der Lebenserfahrung „hinreichend wahrscheinlich" oder „konkret möglich" sein (VGH Mannheim, DOV 1993, 1098)."
   Entsprechend der Festsetzung aus § 24 Abs. 4 KV M-V ist eine Entscheidung, die unter Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot zustande gekommen ist, unwirksam.

2. An der Beratung und Abstimmung nahm der Gemeindevertreter Frank Dietrich teil. Die Ehefrau des Gemeindevertreters Frank Dietrich ist als Kämmerin und Hauptamtsleiterin in



der Gemeindeverwaltung Ostseebad Boltenhagen tätig. Er ist Angehöriger im Sinne des § 20 Abs. 5 VerwaltungsVerfahrensGesetz M-V (VwVfG M-V).

Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V dürfen Gemeindevertreter weder beratend noch entscheidend mitwirken oder sonst tätig werden, wenn die Entscheidung ihnen selbst oder ihren Angehörigen im Sinne von § 20 Abs. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann.

Hierzu heißt es im Schweriner Kommentar zur KV M-V zu § 24 Rz. 8 und 9: „Weiter liegt ein unmittelbarer Vorteil oder Nachteil vor, wenn dieser durch den Vollzug des Beschlusses ausgelöst wird (Uckel, KommP MO 1993, 80, 81). Der Eintritt eines unmittelbaren Vorteils oder Nachteils muss, um ein Mitwirkungsverbot auszulösen, nicht bereits feststehen. Vielmehr reicht die Möglichkeit aus, dass ein solcher eintreten kann, da bereits in diesem Fall der „böse Schein" (s.o. Rz. 1) entsteht. Zu fordern ist aber mehr als eine bloße Spekulation; der Eintritt des Vorteils oder Nachteils muss nach der Lebenserfahrung „hinreichend wahrscheinlich" oder „konkret möglich" sein (VGH Mannheim, DOV 1993, 1098)."
Entsprechend der Festsetzung aus § 24 Abs. 4 KV M-V ist eine Entscheidung, die unter Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot zustande gekommen ist, unwirksam.

3. An der Beratung und Abstimmung nahm die Gemeindevertreterin Maria Schultz teil. Frau Maria Schultz ist leitende Beamtin des Amtes „Klützer Winkel" und Abwesenheitsvertreter des/der Leitenden Verwaltungsbeamten des Amtes. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 dürfen Gemeindevertreter weder beratend noch entscheidend mitwirken oder sonst tätig werden, wenn die Entscheidung ihnen selbst oder ihren Angehörigen im Sinne von § 20 Abs. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann. Dies gilt auch für den Fall, dass sie eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung vertreten, der die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Hierzu heißt es im Schweriner Kommentar zur KV M-V zu § 24 Rz. 8 und 9: „Weiter liegt ein unmittelbarer Vorteil oder Nachteil vor, wenn dieser durch den Vollzug des Beschlusses ausgelöst wird (Uckel, KommP MO 1993, 80, 81). Der Eintritt eines unmittelbaren Vorteils oder Nachteils muss, um ein Mitwirkungsverbot auszulösen, nicht bereits feststehen. Vielmehr reicht die Möglichkeit aus, dass ein solcher eintreten kann, da bereits in diesem Fall der „böse Schein" (s.o. Rz. 1) entsteht. Zu fordern ist aber mehr als eine bloße Spekulation; der Eintritt des Vorteils oder Nachteils muss nach der Lebenserfahrung „hinreichend wahrscheinlich" oder „konkret möglich" sein (VGH Mannheim, DOV 1993, 1098)."
Entsprechend der Festsetzung aus § 24 Abs. 4 KV M-V ist eine Entscheidung, die unter Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot zustande gekommen ist, unwirksam.

4. An der Beratung und Abstimmung nahm der Gemeindevertreter Heinz-Dieter Schultz teil. Herr Heinz-Dieter Schultz ist der Vater des von der Gemeindevertreterin Maria Schultz, geschiedenen Ehemannes. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V dürfen Gemeindevertreter weder beratend noch entscheidend mitwirken oder sonst tätig werden, wenn die Entscheidung ihnen selbst oder ihren Angehörigen im Sinne von § 20 Abs. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann.



Gemäß § 20 Abs. 5 VerwaltungsVerfahrensGesetz M-V (VwVfG M-V) sind Angehörige u. a. Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie. Angehörige sind die genannten Personen auch dann, wenn die die Beziehung begründende Ehe nicht mehr besteht.

Hierzu heißt es im Schweriner Kommentar zur KV M-V zu § 24 Rz. 8 und 9: „Weiter liegt ein unmittelbarer Vorteil oder Nachteil vor, wenn dieser durch den Vollzug des Beschlusses ausgelöst wird (Uckel, KommP MO 1993, 80, 81). Der Eintritt eines unmittelbaren Vorteils oder Nachteils muss, um ein Mitwirkungsverbot auszulösen, nicht bereits feststehen.

Vielmehr reicht die Möglichkeit aus, dass ein solcher eintreten kann, da bereits in diesem Fall der „böse Schein" (s.o. Rz. 1) entsteht. Zu fordern ist aber mehr als eine bloße Spekulation; der Eintritt des Vorteils oder Nachteils muss nach der Lebenserfahrung „hinreichend wahrscheinlich" oder „konkret möglich" sein (VGH Mannheim, DOV 1993, 1098)."
Entsprechend der Festsetzung aus § 24 Abs. 4 KV M-V ist eine Entscheidung, die unter Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot zustande gekommen ist, unwirksam.

Ein Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot durch Herrn Heinz-Dieter Schultz liegt jedoch nur dann vor, wenn ein Verstoß unter 3. (M. Schultz) bejaht wird.

Ich weise daraufhin, dass der Widerspruch aufschiebende Wirkung hat und die Gemeindevertretung auf ihrer nächsten Sitzung hierüber erneut beschließen muss.

Der Widerspruch wird vorsorglich der Unteren Rechtsaufsichtsbehörde zur Kenntnis gegeben.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Claus

Bürgermeister